



Il riconoscimento del diritto umano alla conoscenza, il legato del Prof. M. Cherif Bassiouni di Gaetano Armao¹

Ricordare la figura del Prof. M. Cherif Bassiouni, che del *Siracusa International Institute for Criminal Justice and Human Rights* (già *Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali-ISISC*) è stato l'ispiratore, il promotore, la guida, il mentore consente di esprimere il dovuto ossequio verso un grande giurista impegnato nei percorsi verso la piena tutela dei diritti umani, ma anche di evidenziare la forza di una testimonianza proiettata verso il futuro.

La presenza del Presidente della Repubblica alla cerimonia di commemorazione, con l'intitolazione al Prof. Bassiouni della sede dell'Istituto il 23 settembre scorso, ha testimoniato non solo lo straordinario valore culturale dell'eredità del Prof. Bassiouni, Professore Emerito di Diritto penale presso la *DePaul University*, dove ha insegnato dal 1964 al 2009, ma anche quel che questo studioso ha dato all'Italia, alla Sicilia ed a Siracusa².

Se la giustizia penale internazionale, ed in particolare la creazione di una Corte penale costituzionale, sono oggi una conquista di civiltà giuridica, un contributo straordinario va riconosciuto al pensiero ed all'azione del Prof. Bassiouni.

La dimensione planetaria dei suoi studi, del suo insegnamento e dei suoi contributi giuridici hanno trovato un centro gravitazionale qui a Siracusa - città per la pace e per i diritti umani - che per lui nel tempo è divenuta luogo di elezione e l'Istituto che ne ha avuto la guida sicura sin dal 1972, ne è divenuto testimone ed erede, straordinario promotore e propagatore di cultura giuridica.

Stupisce i giuristi di diverse branche del diritto, anche i pubblicisti come me, la grande visione che ha accompagnato, in quegli anni ancora attraversati da sanguinose guerre e dalla divisione del mondo in blocchi, l'istituzione di un

¹ Vicepresidente della Regione siciliana e Docente di diritto regionale nell'Università di Palermo.

² Il Professor Bassiouni, figura eminente tra gli studiosi di diritto penale internazionale, è stato nominato per 22 importanti incarichi delle Nazioni Unite, tra le quali: Presidente e poi membro della Commissione d'inchiesta per la Libia (2011-12), Esperto Indipendente sui diritti umani per l'Afghanistan (2004-06), Esperto Indipendente sui diritti di restituzione, compensazione e riabilitazione per le vittime di gravi violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali (1998-2000). Numerosi anche i riconoscimenti e premi ricevuti: la *Nomination* al premio Nobel per la Pace (1999), la Medaglia G. T. Butcher dell'*American Society of Law* (2014), il Premio per i diritti umani di Stoccolma (2013).

centro di cultura giuridica sul diritto penale internazionale che ha sempre più esteso la latitudine della propria analisi spingendosi sino al contrasto alla tortura, alla criminalità transnazionale, alla tutela internazionale dei testimoni di giustizia, alla persecuzione dei crimini finanziari internazionali.

I valori e le conquiste che promanano dal pensiero giuridico del Prof. Bassiouni costituiscono insieme una grande eredità culturale e civile, ma anche un patrimonio per l'intera comunità internazionale, ancor più oggi quando le grandi tensioni che attraversano le relazioni tra i popoli hanno necessità di ancoraggi sicuri per i diritti umani e la loro controversa e spesso insoddisfacente tutela.

L'enorme produzione scientifica, anche in lingua italiana³, offre ed offrirà ancora per molto tempo agli studiosi ed ai pratici della tutela penale internazionale dei diritti umani profili ricostruttivo ed una sponda conoscitiva che costituisce un riferimento unico.

Dobbiamo tutti esprimere il ringraziamento al Prof. Bassiouni per quel che ha offerto non solo alla scienza giuridica penalistica internazionale, ma anche a Siracusa ed all'intera Sicilia con la fondazione dell'Istituto, con la sua testimonianza di studioso e di propugnatore della condivisione e della difesa internazionale dei diritti umani.

Questi luoghi nei quali è fiorita la civiltà che ha reso la Sicilia baricentrica nella storia del Mediterraneo - quel "*mare nostrum*" del quale F. Braudel ha evidenziato l'essere, al tempo stesso, ostacolo e legame, punto di partenza e snodo, dove universi talora ostili come occidente e oriente hanno ritrovato un elemento unificante per civiltà differenti che si sono affermate, talora combattute, in un unico contesto di straordinaria vitalità - continuano infatti a costituire, anche attraverso l'azione dell'Istituto, un centro propulsivo di civiltà e progresso per l'umanità.

La storia della Sicilia, la sua cultura, la sua lingua, la stessa composizione genetica della nostra gente rappresentano il valore dell'incontro tra le culture dei popoli che la hanno attraversata nei millenni. Non sempre l'incontro è stato pacifico e drammatiche guerre hanno segnato l'incedere dei secoli, ma il raggiunto periodo di pace è insieme una conquista ed una sfida continua delle quali abbiamo la responsabilità.

Il prof. Bassiouni era anche un convinto assertore del principio di indivisibilità di pace e giustizia, non ritenendo concepibile il perseguimento dell'una senza l'altra e in questo solco si colloca anche una delle sue ultime riflessioni, quella dedicata al riconoscimento in sede internazionale del diritto umano alla conoscenza.

Un riconoscimento necessario, secondo Bassiouni, e fondato su gravi preoccupazioni: *"attraversiamo un periodo in cui le società civili nel mondo, che siano dalla parte dei giornalisti o degli operatori nel campo dei diritti dell'uomo, devono trovare delle nuove strutture per rafforzare la loro capacità di far fronte sia alle società*

³ Si ricordi, tra le altre pubblicazioni: *Le fonti e il contenuto del diritto penale internazionale: un quadro teorico*, Milano, 1999.

multinazionali che esercitano un potere oltre statale, sia agli Stati i cui poteri cadono per mancanza d'interesse del pubblico".

Daf qui la conclusione, che é anche un legato del Maestro: *"la battaglia per il diritto alla conoscenza sarà lunga. Ogni passo sarà combattuto dagli Stati, ma noi non abbiamo scelta, non possiamo essere indifferenti. L'indifferenza ha portato, nel 1939, ad uno dei crimini più efferati contro l'umanità, l'Olocausto con l'eccidio di milioni di ebrei e slavi. E cosa dire dei 500 mila siriani morti? Il vero potere decisionale non è più esercitato dagli Stati quanto dalle grandi società internazionali e multinazionali"*⁴.

Ci troviamo quindi di fronte alla richiesta di formale riconoscimento internazionale un diritto universalmente riconosciuto che solo in parte trova riscontro in quel che si definisce *Open Government* o Amministrazione aperta, l'insieme degli istituti volti a garantire la trasparenza totale della pubblica amministrazione, la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali pubblici mediante misure che favoriscano la responsabilità, la performance organizzativa, il controllo diffuso, la semplificazione e la diffusione dell'uso delle nuove tecnologie dell'informazione, il riuso dei dati, l'interazione e la bidirezionalità.

In gran parte le esperienze di *e-government* sono state caratterizzate da un approccio unidirezionale puntando alla informazione nella quale il cittadino resta passivo anziché sull'interazione e la partecipazione attiva e facendo così prevalere la *Vision-transparency open access to government information* sulla *Voice-participation open access to decision-making arenas*⁵, ma si vedano anche i Rapporti sull'*e-government* delle Nazioni Unite⁶.

Intesa in tal senso l'amministrazione aperta supera la tradizionale dicotomia pubblicità/trasparenza, che già inquadrava la trasparenza quale *quid pluris* sia rispetto alla pubblicità che allo stesso diritto di accesso, imponendo all'amministrazione il dovere di agire correttamente, al di là delle mere prescrizioni formali della norma, nella consapevolezza che la democrazia ha bisogno di un'esplicitazione comprensibile del potere, sino a sottolinearne la capacità di offrire un controllo diffuso sull'organizzazione e l'attività amministrativa, modo per rafforzare la democrazia, nell'ottica di una necessaria democrazia partecipativa⁷.

Può intravedersi, altresì, una correlazione con le esperienze straniere più risalenti agli ordinamenti anglo-americani⁸, adesso seguite anche dai Paesi

⁴ Cfr. <http://globalcommitteefortheruleoflaw.org/it/cherif-bassiouni-siamo-su-una-strada-radicalmente-diversa-da-quella-del-1948>

⁵ Così MEIJER, A. J., CURTIN, D., HILLEBRANDT, M. *Open government: connecting vision and voice*, in *International Review of Administrative Sciences*, March 78 (1), 2012, 10-20

⁶ Consultabile in https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_FINAL%20for%20web.pdf

⁷ Cfr. F. MANGANARO, *L'evoluzione del principio di trasparenza amministrativa*, in www.astrid-online.it, 2009.

⁸ Negli USA *Freedom of information act*-FOIA 1966, *Government in the Sunshine*, 1976, *Electronic freedom of information act*, 1996, per poi virare decisamente verso il programma *Open Government initiative* con l'amministrazione Obama lanciata nel 2008 e quindi *OG Plan* del 2011; nel Regno Unito *Freedom of information act* 2000, ma in senso analogo si sono mosse anche Francia, nel 1978 e la Spagna già dal 1958, che ha poi addirittura costituzionalizzato il principio di pubblicità dell'azione amministrativa, nel 1978.

dell'America latina⁹, sino all'Indonesia. Gli Stati che hanno intrapreso iniziative di *Open Government* hanno poi aderito all'*Open Government Partnership* (OGP) e che, sin dal *Summit 2013* di Londra¹⁰, presentano periodicamente i crescenti risultati raggiunti dai Paesi membri.

Gli artt. 41, secondo comma lett. b) e 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea riconoscono espressamente il diritto di accesso nell'ordinamento europeo quale diritto fondamentale e conferma della recezione formale nello stesso del principio dell'*Open Government* in virtù del quale tutte le determinazioni assunte dalle istituzioni devono essere rese conoscibili, su richiesta di quanti vi abbiano interessi¹¹.

Sotto altro profilo le iniziative di amministrazione aperta si collegano alle previsioni europee sul diritto ad una buona amministrazione (art. 41 CDFUE), aperta efficace ed indipendente (art. 298 TFUE), ispirata al principio di massima trasparenza (art. 15 TFUE) ed alla prossimità ai cittadini (artt. 1 e 10 TUE) (Della Cananea, 2011) nonché la Direttiva 2003/98/CE del Parlamento UE del 17 novembre 2003 relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico e la Convenzione del Consiglio d'Europa sull'accesso ai documenti pubblici detenute dalle autorità del 18 giugno 2009 per giungere all'"*Open Data Charter*" sottoscritta dai rappresentanti degli Stati partecipanti al G8 il 18 giugno 2013.

Nell'ordinamento giuridico italiano la disciplina, invero solo parziale della fattispecie, si rinviene nel decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 e s.m.i., che reca disposizioni relative al riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, con cui è stata data attuazione alla delega legislativa contenuta nell'art. 1, comma 35, della legge 6 novembre 2012, n. 190¹², modifica il regime giuridico della trasparenza amministrativa (l. 241 del 1990 e s.m.i., l. n. 69 e d.lgs. n. 150 del 2009) individuandola quale strumento per il contrasto alla corruzione e riconoscendo il diritto alla piena conoscenza dei cittadini delle decisioni pubbliche (*the right to know*)¹³.

Tale disciplina è stata successivamente modificata in attuazione della delega di cui alla legge 7 agosto 2015, n. 124, dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, che ha introdotto nell'ordinamento italiano una forma attenuata del diritto riconosciuto

Sul sistema USA v. C. COGLIANESE, *The Transparency President? The Obama Administration and Open Government*, (October 2009), Vol. 22, No. 4, in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 529–544.

⁹ Brasile, Messico, Colombia che hanno introdotto i programmi *Gobierno Abierto*, *Gabinete digital*. Cfr. OECD, *Open Government in Latin America*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, (2014) in <http://dx.doi.org/10.1787/9789264223639-en>.

¹⁰ Si veda in <http://www.opengovpartnership.org>

¹¹ Si veda per tutti G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, *I principi dell'Amministrazione europea*, Torino, 2010, 110-111

¹² Recante “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*”, sulla quale si veda per tutti M. CLARICH, B. G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione*, in B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO, *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013, 59-69.

¹³ Così F. PATRONI GRIFFI, *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in *www.federalismi.it*, 2013, 8, 1-12.

dal FOIA¹⁴. Si tratta comunque di un progresso verso livelli più avanzati di conoscibilità dell'esercizio del potere pubblico¹⁵ che tuttavia non giunge a disegnare appieno il profilo della doverosità di quest'ultimo di portare a conoscenza dei cittadini il dispiegarsi della decisione pubblica.

In generale, con il significativo passaggio dal diritto di ottenere le informazioni all'obbligo dei pubblici potere di tenere informati i cittadini, il diritto alla conoscenza universalmente riconosciuto - come definito dal Comitato scientifico presieduto dal Prof. Bassiouni - viene qualificato come il diritto civile e politico del cittadino di essere attivamente informato su tutti gli aspetti relativi alla gestione di tutti i beni pubblici durante l'intero processo politico e decisionale, al fine di consentire la partecipazione piena e democratica al dibattito pubblico riguardante tali beni, considerando gli amministratori di tali beni pubblici responsabili in base agli standard dei diritti umani e dello Stato di diritto¹⁶.

L'auspicato riconoscimento del diritto alla conoscenza può rappresentare - e la Regione siciliana farà come potrà la Sua parte a sostegno di questa iniziativa una conquista di civiltà giuridica che l'*International Institute For Criminal Justice and Human right* saprà propugnare e testimoniare con rinnovato vigore, perlustrando nuovi itinerari e raggiungendo nuovi approdi nella tutela dei diritti fondamentali dell'uomo, da Siracusa, dalla Sicilia terra di pace per i diritti umani.

¹⁴ Sul quale G. GARDINI, *Il paradosso della trasparenza in Italia: dell'arte di rendere oscure le cose semplici*, draft; B. PONTI, *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Santarcangelo di Romagna, 2016, 29 e ss.; D. U. GALETTA, *Accesso civico e trasparenza della Pubblica Amministrazione alla luce delle (previste) modifiche alle disposizioni del Decreto Legislativo n. 33/2013*, in *Federalism.it*, n. 5/2016; E. CARLONI, *Se questo è un Foia. Il diritto a conoscere tra modelli e tradimenti*, in *Astrid*, n. 4/2016; M. SAVINO, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, pag. 593 e ss.; S. VILLAMENA, *Il c.d. FOIA (o accesso civico 2016) ed il suo coordinamento con istituti consimili*, in *Federalism.it*, n. 23/2016.

¹⁵ Sull'eterna e cruciale questione posta dalla democrazia si rinvia a lavori di N. URBINATI, *Democrazia in diretta*, Milano, 2013, e *Democrazia sfigurata*, Milano, 2014.

¹⁶ Il dossier del Comitato scientifico presieduto dal Prof. Bassiouni si può consultare in http://globalcommitteeoftheruleoflaw.org/gcrl/wp-content/uploads/2017/05/Exec.-Summary_ITA_VERS.PUBB_.pdf